

octubre 2018

www.fmreview.org/es/PrincipiosRectores20

## El refuerzo de la implementación de los Principios Rectores por parte de los Estados afectados

Angela Cotroneo

**El compromiso entre Estados afectados por el desplazamiento interno al facilitar el intercambio entre pares de información acerca de retos compartidos, y mediante el aprovechamiento del potencial de movilización de los foros subregionales y regionales, podría impulsar la acción nacional y reforzar la implementación de los Principios Rectores.**

La base de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos es la noción de “soberanía como responsabilidad”<sup>1</sup>. El desplazamiento interno —que es, por definición, un fenómeno que se produce dentro de las fronteras de un Estado y que afecta con mayor frecuencia a sus ciudadanos— debe ser abordado en primer lugar por las autoridades competentes del país afectado. Los Estados deben introducir leyes y políticas nacionales, y adoptar medidas concretas para cumplir con sus obligaciones de proteger y ayudar a los desplazados internos. Reforzar la implementación de los Principios Rectores a través de su incorporación a la legislación nacional y su plena puesta en funcionamiento es fundamental para garantizar una respuesta eficaz<sup>2</sup>. Dado que los Estados afectados suelen carecer de las capacidades (humanas, técnicas y financieras) para responder a los desplazamientos internos, los agentes humanitarios, de desarrollo y otros agentes internacionales y locales intervienen con frecuencia para contribuir en la respuesta.

El Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) trata de ayudar a las autoridades estatales a cumplir con sus obligaciones sobre los desplazados internos entablando un diálogo bilateral: llamando la atención sobre las necesidades específicas y los problemas de protección de los desplazados internos, animando a las autoridades a que asuman plenamente sus obligaciones, formulando recomendaciones concretas sobre la manera de mejorar la respuesta de las autoridades y proporcionando orientación jurídica y técnica sobre la aplicación de los marcos jurídicos aplicables, entre ellos, los Principios Rectores. Sin embargo, ese compromiso bilateral puede constituir un reto.

Es posible que los Estados carezcan de voluntad política para responder al desplazamiento porque es posible que ellos mismos sean la raíz del problema o que no lo consideren una cuestión prioritaria.

O puede que sean reacios a reconocer la existencia de desplazados internos en el país porque implicaría admitir que no han podido proteger a sus propios ciudadanos, o que se menoscaba el discurso oficial de que la situación en el país es pacífica, “está bajo control” o “ha vuelto a la normalidad”. En términos más generales, los Estados afectados tienden a abordar el desplazamiento interno desde el punto de partida de la soberanía nacional y de la no interferencia en sus asuntos internos, lo que puede implicar cierto grado de reticencia a debatir la cuestión abiertamente con los agentes internacionales.

### Aprender de enfoques basados en compartir los retos

La colaboración a nivel regional y subregional puede ayudar a revertir esas dinámicas negativas y a abrir vías para un diálogo más constructivo con los Estados afectados por el desplazamiento a nivel de país. Facilitar los intercambios entre pares entre los Estados afectados acerca de los retos compartidos a los que se enfrentan y aprovechar el potencial movilizador que los foros regionales y subregionales ofrecerían podría servir para impulsar la acción nacional y, en última instancia, reforzar la implementación de los Principios Rectores. África es con diferencia la única región en la que los Principios Rectores se han traducido en un instrumento regional legalmente vinculante: la Convención de la Unión Africana para la protección y asistencia a los desplazados internos en África (también conocida como la Convención de Kampala)<sup>3</sup> y, por tanto, constituye un buen ejemplo de este enfoque.

En 2016, como parte de su constante apoyo a la Convención de Kampala, el CICR publicó un informe en el que se hacía balance de los progresos y experiencias de los Estados a la hora de traducir las obligaciones recogidas en dicho instrumento en mejoras reales para los desplazados internos<sup>4</sup>. En el informe se

tienen en cuenta las prácticas de 25 países africanos, incluidos no solo los Estados Partes en la Convención de Kampala, sino también otros que han adoptado normativas, políticas o medidas concretas para responder a los desplazamientos internos que se basen total o parcialmente en los Principios Rectores.

A partir de este informe, el CICR ha estado trabajando con foros subregionales y con la Unión Africana para reunir a los Estados con el fin de examinar las buenas prácticas, las lecciones aprendidas y los retos compartidos a la hora de abordar las necesidades de protección y asistencia de los desplazados internos. Esos esfuerzos han resultado valiosos para provocar interacciones positivas entre grupos de Estados africanos, retándoles e inspirándoles para dar ese paso extra y ratificar la Convención de Kampala o para que adopten medidas concretas en el plano nacional para reforzar su implementación.

Por ejemplo, en octubre de 2016 el CICR organizó conjuntamente con la Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo (IGAD, por sus siglas en inglés) un seminario sobre la Convención de Kampala en el que participaron los Estados miembros de la IGAD, además de representantes de la UA y de organizaciones internacionales. Después de participar en este seminario, el Ministerio de Asuntos Humanitarios y Gestión de Desastres de Sudán del Sur pidió apoyo al CICR para sensibilizar a los principales miembros de su Gobierno sobre la Convención de Kampala. El resultado fue la organización conjunta de un seminario de un día en Juba en junio de 2017 que concluyó con la adopción de un conjunto de medidas prácticas para avanzar hacia la ratificación e implementación de la Convención de Kampala

por parte de Sudán del Sur, lo que sirvió para resucitar el interés de las autoridades del Sudán del Sur en adherirse a la Convención y para aliviar algunas de sus preocupaciones acerca de sus implicaciones. En el país se está debatiendo actualmente la elaboración de un marco jurídico sobre la protección y la asistencia a los desplazados internos conforme a las obligaciones establecidas por la Convención.

El éxito del primer seminario IGAD-CICR sirvió de inspiración para planificar en 2017 no solo un seminario de seguimiento con los Estados miembros de la IGAD, sino también otros eventos subregionales con la participación de la Comunidad de África Meridional para el Desarrollo (SADC, por sus siglas en inglés) y la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (CEDEAO). Estas proporcionaron una plataforma para que otros Estados exploraran juntos formas de poner en práctica las disposiciones de la Convención de Kampala en sus respectivos países.

### El papel del diálogo regional

La existencia en África de la Convención de Kampala supone, por supuesto, una gran ventaja pero también puede buscarse un compromiso constructivo con los Estados a nivel subregional y regional cuando no exista un marco regional vinculante inspirado en los Principios Rectores. Lo que se necesita es identificar patrones comunes de desplazamiento y cuestiones interrelacionadas relativas a los desplazados internos en la región alrededor de los cuales se pueda promover que los Estados interesados compartan sus conocimientos especializados y experiencias, y reflexionar juntos sobre la forma en que los Principios Rectores



Taller (Juba, Sudán del Sur) sobre la Convención de Kampala organizada por el CICR, con el Comisionado Adjunto para Asuntos de los Refugiados, el Vicepresidente de la Comisión de Ayuda y Rehabilitación, el Presidente del Comité Parlamentario de Derechos Humanos y Asuntos Humanitarios, el Ministro de Asuntos Humanitarios y gestión de desastres, la ONG CEPO Sudán del Sur, ACNUR y CICR. Junio 2017.

octubre 2018

[www.fmreview.org/es/PrincipiosRectores20](http://www.fmreview.org/es/PrincipiosRectores20)

podrían ayudarles a subsanar las deficiencias en materia de protección y asistencia.

Este tipo de diálogo regional podría contribuir a fomentar un mayor compromiso nacional con el desplazamiento interno y, en última instancia, a mejorar las condiciones de los desplazados internos y de sus comunidades de acogida en los países en cuestión. También podría hacer que los Estados afectados exploraran la posibilidad de desarrollar un marco regional similar al de la Convención de Kampala. Los órganos regionales como, por ejemplo, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de los Estados Americanos o la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa podrían desempeñar un papel útil en la movilización de los Estados miembros en torno a los retos específicos del desplazamiento interno en sus respectivas regiones y la urgencia de avanzar en la implementación de los Principios Rectores por el bien de los desplazados internos.

**Angela Cotroneo** [acotroneo@icrc.org](mailto:acotroneo@icrc.org)

Asesora Global sobre Desplazamiento Interno, Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) [www.icrc.org/en/war-and-law/protected-persons/internally-displaced-persons](http://www.icrc.org/en/war-and-law/protected-persons/internally-displaced-persons)

Las opiniones vertidas en este artículo son las de la autora y no necesariamente reflejan las del CICR.

1. Kälén W (2008) *Guiding Principles on Internal Displacement: Annotations* American Society of International Law y Brookings Institution, Studies in Transnational Legal Policy Number 38, Washington, páginas 18-19. [bit.ly/Kalin-GP-Annotations](http://bit.ly/Kalin-GP-Annotations)
2. Para saber más sobre las bases jurídicas de los Principios Rectores y su valor como normativa, véase, entre otros, Droege C (2008) "Developments in the Legal Protection of IDPs" *Revista Migraciones Forzadas*, número especial sobre el GP10: [www.fmreview.org/GuidingPrinciples10/droege](http://www.fmreview.org/GuidingPrinciples10/droege), y la hoja informativa del Servicio de Asesoramiento del CICR titulada "Internally Displaced Persons and International Humanitarian Law" [bit.ly/ICRC-FactSheet-IDPs-law](http://bit.ly/ICRC-FactSheet-IDPs-law)
3. Adoptada en octubre de 2009. [bit.ly/KampalaConvention](http://bit.ly/KampalaConvention)
4. CICR (2016) *Puesta en práctica de la convención de Kampala: Ejercicio de balance*. [bit.ly/CICR-Kampala-balance](http://bit.ly/CICR-Kampala-balance)

## Nacionalizar los Principios Rectores en Afganistán

Nassim Majidi y Dan Tyler

**En los últimos 20 años, muchos gobiernos han desarrollado instrumentos jurídicos y normativos para ayudar a incorporar los Principios Rectores a la legislación nacional o los marcos políticos. Sin embargo, lograr una aplicación efectiva y significativa es difícil, como lo demuestra Afganistán.**

La Política Nacional de 2013 sobre desplazados internos en Afganistán fue pensada para ayudar a fortalecer la respuesta nacional al creciente número de desplazados internos en Afganistán<sup>1</sup>. El objetivo era que la nueva política se convirtiera en el punto de referencia para las partes interesadas nacionales e internacionales con el fin de integrar plenamente a las personas desplazadas en los programas nacionales de prioridad y los planes de desarrollo apoyados a nivel internacional, así como inculcar un sentido de responsabilidad nacional y rendición de cuentas entre las autoridades.

El proceso de elaboración de un instrumento nacional comenzó en febrero de 2012 tras la cobertura de la prensa internacional de las trágicas muertes de niños en los asentamientos informales de desplazados internos en Kabul debido al clima frío del invierno. Esto llevó al presidente Hamid Karzai y al gabinete afgano de ministros a solicitarle al Ministro de Refugiados y Repatriación

(MoRR, por sus siglas en inglés) el desarrollo de una política nacional integral sobre el desplazamiento interno. En julio de 2012, se realizó un taller consultivo de dos días en Kabul, al que asistieron funcionarios clave del Gobierno, encargados de formulación de políticas, organizaciones no gubernamentales (ONG), miembros de la población de desplazados internos y el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos de los desplazados internos.

Construir una comprensión más clara de las necesidades de los desplazados internos fue clave para el proceso de formulación de políticas. La evidencia recopilada como parte de un importante estudio nacional sobre la protección de los desplazados internos<sup>2</sup> demostró que a estas personas les iba peor que a los refugiados repatriados o las comunidades de acogida; eran marginados en sus comunidades, carecían de acceso a la tierra y viviendas, vivían en condiciones